

中西政府职能社会化比较

卓 越

(厦门大学 政治学与行政学系, 福建 厦门 361005)

摘要: 政府职能社会化的实质就是政府与社会的关系问题。通过职能社会化的过程, 提高行政效能, 更好地为社会服务, 提升宏观调控、市场监管、吸纳社会资源的政府能力, 这是中西政府的基本共识。但是, 中西政府在职能社会化过程中, 存在着发展阶段、发展基础、发展路向的差异。

关键词: 政府职能社会化; 中西比较; 新公共管理

中图分类号: D63: C9—03 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008—4533 (2002) 02—0019—06

20 世纪 80 年代初, 西方国家掀起了一场轰轰烈烈的新公共管理运动。与以往扩大行政权力、完善官僚制度的行政改革不同的是, 这场运动着力于职能的调整优化, 积极探寻一种更好的政治治理模式。政府职能社会化是这场运动的一个基本取向。“公共管理主义的兴起, 也与宏观层次上国家与社会关系的变化有关, 与压缩社会福利国家和国家从社会事务中心撤退有关。”^[1]我国从 20 世纪 90 年代开始也提出了政府职能社会化的战略思路, 党的十五大明确指出要培育和发展社会中介组织。政府职能社会化的实质就是政府与社会的关系问题, 围绕这个问题展开比较研究, 对我国政府与社会关系的重新调适, 对我国的行政改革和市场经济建构当有积极的促进作用。

—

政府职能社会化是指政府收缩职能管理范围, 将一部分职能逐步地交由社会组织承担的过程。政府职能社会化是一个内涵丰富的概念。首先, 社会化有具体的内容指向。社会化主要指的是政府将一部分社会管理职能, 即一部分为社会直接提供公共服务的技术

性、具体性、事务性的职能交由社会组织承担。其次, 社会化是一种组织类型的理性选择过程, 政府移交公共服务, 要经过特定的选择过程, 要对政府、社会中介、私营组织等进行功能比较, 将那些被证明由社会组织承担更加有效的特定的公共服务移交给社会。再次, 社会化可以是一个共同承载的过程。政府职能输出, 可以由社会组织单独完成, 也可以进行公私合作。在某些公共服务的内容上, 政府管理和社会管理相融合, 可以起到取长补短、相互促进的作用。最后, 社会化的重点范围在地方政府。公共服务多与公民的日常生活密切联系, 越是基层, 公共服务的需求越大。虽然说, 中央政府与地方政府在公共服务的内容上各有侧重, 但总体上看, 地方政府在公共服务社会化的范围上比中央政府要大得多。

通过政府职能社会化的过程, 提高行政效能, 更好地为社会服务, 这是中西政府的一个基本共识。政府适应社会公共需要而产生, 通过税收方式向公众预先征集运作经费和服务成本, 其职责就是提供公共服务。政府应该具有公共亲和的性质规定, 但实际操作

收稿日期: 2001—12—16

作者简介: 卓越 (1957—), 男, 福建尤溪人, 厦门大学政治与行政学系教授。

过程中，政府却总是难以摆脱行政效能低下的困惑。公共悖论是一个世界性的难题，比较突出的有三种表现。其一是服务态度不佳。这是一种主观意识的问题，官僚主义、作风粗暴、态度傲慢、盛气凌人等都是这种类型的说法。“我们最担心的是官僚机构在办事现场的专横。”^[2]其二是服务形式不佳。公民在接受公共服务时，感到不便利。或者是因为政务不透明，信息不充分，操作不便；或者是使用程序太繁琐，办事很麻烦，缺乏整体感。其三是服务内容不佳。公共服务者没有明确的顾客需要理念，缺乏市场需要的模拟机制，无法提供真正适销对路的公共产品。可以说，西方国家新公共管理运动的核心就是提高效能。而且，这场运动还有一个显著特征就是从理论上分析了政府效能低下的原因。

无论是公共选择理论，还是新政治经济理论，它们都有一个比较共同的观点，即政府行为存在缺陷、政府服务效能低下有制度上的原因：第一，政府提供公共服务总体上是一种垄断性行为，这种行为容易导致行政低效。政府通常是单一的服务主体，这是由自然经济、规模经济以及管制等诸多因素所决定的。由多个主体在平等条件下进行竞争，竞争的结果必然会产生选择，优胜劣汰的法则对每一个竞争主体都是一种直接的压力。垄断排除了竞争，政府行为在排除竞争外在压力的同时也就消除了提高服务质量的内在动力。第二，政府管理目标的绩效测定比较复杂，也可以成为行政低效的一个原因。政府管理要综合考虑经济效益和社会效益、眼前利益和长远利益、局部利益与整体利益等众多因素，绩效测评与企业等其他社会组织不好简单类比，在客观上为政府行为自我解脱留下一定的弹性空间。有时，这种客观情势还会成为一些人主观上敷衍塞责的堂而皇之的籍口。第三，政府行为缺乏市场检验的硬约束，容易形成行政低效。政府提供公共服务所需的成本已经由税收方式预先获得。强制性的预先扣除说明政府与社会之间在服务问题上，既不是一种平等的交易，也不是一种直接的交易。强制性的预先扣除依靠国家权力实现，这是一种权力关系的不对等，社会在获取服务之前就预扣成本，这是一种时间的不对等。在这种情况下，政府明显地占有主动选择的地位。政府在成本核算问题上，缺乏市场份额和盈亏底线那样的硬约束，也就无须像企业那样精打细算，千方百计地降低成本，增加效益。因为公

民手中已基本没有可供交换的直接资源，政府行为缺乏为获取资源而争取公民满意，提高服务质量的动力。第四，政府提供的公共服务经常处于一种供不应求状态，容易诱发行政低效。如前所述，公共服务所需成本已做预先扣除，政府在表面上经常是以一种免费或优惠的方式提供公共服务，这容易刺激公民的消费心理。而公共服务成本的分散性和收益集中性的特点，又加剧了公民的服务需求，有时甚至会造成一种虚假的旺盛需求显示。政府从社会发展整体考虑，对公共服务有一个总量规模控制，这就使得公共服务经常处于供不应求的状态。在这种情况下，公民对服务质量容易产生一种消极的妥协心理，而政府人员则可能在施恩情绪感染下，放松自我约束。

提高行政效能，提升服务质量是一个系统工程，其中，政府职能社会化是一条有效途径。“公共选择关注的中心是政府与社会的关系问题。它认为‘没有任何逻辑理由证明必须由政府官僚机构来提供’。”^[3]政府将一部分公共服务职能移交社会组织承担，在一定程度上打破了垄断，多元服务主体展开竞争，必然会促进效能的提高。而且，职能转换后，政府仍是公共服务的提供者，但不一定再是直接的生产者，在一定范围内政府从卖家转变为买家。“政府基本上作为一精明的买家来工作，以能够完成自己政策目标的方式利用各种生产厂商。”^[4]政府掌握了购买服务的主动权，就可以保证最大限度的灵活性，坚持高质量工作要求，提出明确而规范的质量标准，制定严格而周密的监督细则，要求生产公共产品的社会组织在横向之间展开竞争，货比三家，从而找到更加合适、更有专业技能的专门服务提供者。在服务成本没有增加的情况下，服务主体角色的置换，就可以提升服务水平。社会组织中的私人企业组织在承担公共服务项目时，出于盈利的目的，在政府与社会的双重制约之下，肯定要努力降低生产成本，提高服务质量这自不必说。社会组织中的非盈利组织，即第三类部门做的是一种社会自我管理的工作，第三类部门公共服务不以盈利为目的但必须讲求成本核算，不图赚钱但须讲求省钱。第三类部门以社会自我服务为轴心，以平等互助为宗旨，没有特权关系，直接接受市场检验，用服务质量换取社会的信任。第三类部门以人群关系、团体关系为纽带，强调行业精神、团队精神，突出人伦情感、社会关怀，在公共性、技术性、事务性的服务工作方面具

有自身的优势。“重要的事情政府干，填补空缺的事由第三部门干”^[5]。在美国，由社会组织提供的公共服务占有相当比例。一份调查资料显示，马萨诸塞州非政府组织的社会服务提供的资金从1971年的2500万美元增加到1988年的7.5亿美元。覆盖了3500多个单独合同和拨款项目^[6]。

在政府效能问题上，中西政府的分析思路有所不同。西方国家侧重从管理体制、管理理论的角度进行原因分析；中国政府侧重从国家性质、社会政治制度的角度提出正面要求。但对于反对官僚主义、提高行政效能都是一致的。近年来，结合政府职能社会化的发展过程，中国在管理体制方面也进行了积极的实践。如在社区管理方面，新建小区建立楼长管委会，构筑群众性的联防治安堡垒；适应社会保障制度改革要求，建立社区门诊服务，弥补大医院的疏漏空间等。在发展社会中介组织方面，积极培育行业协会组织，提高市场自我组织能力和公共服务能力等等。

通过政府职能社会化过程，提升政府管理能力，这是中西政府又一个共同的目的指向。政府职能转变，不能简单地用弱化或强化作为指标界定。如前所述，政府职能社会化是指政府将一部分具体性、技术性的公共服务交由社会组织承担，就这一部分职能而言，政府的职能是弱化了，但并不等于政府其他的职能内容也随之弱化，相反，政府整体的职能内容还可能因此而强化。

二

比较起来，中西政府在职能社会化问题上还存在着一定的差异。

1. 发展阶段不同。西方政府职能社会化的内容涉及污水处理、垃圾处理、医疗照顾、监狱管理、交通设施、税收、数据处理、工作培训、政策咨询、公共项目论证、公园经营等等，范围相当广泛。社会化的主体和形式主要有社会中介组织、社区、公私合作、伙伴关系等。西方国家有时把社会中介组织称为第三类部门，这是一种旨在体现社会自我发展、自我约束、自我服务的社会主体单位。在某种意义上，这种组织可以帮助在政府和市场、企业之间做出一个新的选择，可以在一定程度上弥补政府失灵和市场失灵现象。英国的社会中介组织发展得很迅速，到1994年，已有5.5万个半自治非政府组织，管理者有7万人。在1994年，英国的社会中介组织已涉及比较特殊的公共服务，如

监狱、税收、保险以及计算机服务领域。社区管理组织是本区域居民根据自我需要而进行的自我建构、自我管理，以区域中介服务、公益中介服务为主要特征的自治性组织。社区管理能够比较集中地反映居民自我管理的需要，具有承接政府管理职能的区位优势。在管理目标方面，社区管理集中在一定的区域范围，管理项目具有实践性强、运用性强的特点。在管理方法方面，社区管理因地因事制宜，规范简洁、程序扼要、方式灵活，允许有更多的创造性。荷兰正在积极推行一种社会更新活动。他们认为在地方层次，社会活动应由公民和社区自己组织，地方政府应鼓励和帮助社区中出现的“基层活动”。公私合作是指政府通过一定的宣传说明和政策优惠手段鼓励和吸引社会主体单位对一些公共服务项目进行投资，共同承担公共服务工作。这方面内容很多，如公共基础设施建设、廉价住宅建设、中小学教育、医疗服务、社会保障等。伙伴关系实际是政府与社会资源互补、能量相交换的一种表现。伙伴关系主要有两种形式，其一是政府利用土地资源作为优惠条件，要求特定的社会主体单位在完成自身业务时附带性提供一些公共服务。如要求某个房地产开发商在兴建小区时免费建一个运动场、一所小学等，政府则在土地征用方面给予优惠。另一种是政府利用权力资源作为附加条件，如，政府在核发许可证明时要求社会主体单位提供特定的公共服务等。

西方政府在职能社会化的转变过程中，真正由政府行政部门进行职能分解的并不多，移交出去的大多是公共服务部门原先承担的职能。套用一句我国行政改革的行话，他们主要进行的是“事业单位”的改革，把“事业单位”的一些公共服务职能移交给社会。我国行政改革的最终走向也将是事业单位改革，从某种意义上说，我国行政改革的成败关键在于事业单位的改革。但近年来我国政府职能社会化的转变主体较多还是政府行政机关，新的职能承接主体有相当部分仍是事业单位。也就是说，我们的社会化在一定程度上还处于行政机关向事业单位移交的发展阶段。如人事部门将考试职能、培训职能转给事业建制的人才测评中心、人才培训中心。技术监督部门的质检职能移交给事业编制的质检中心等。如果说，事业单位也能够作为一个中介为社会提供公共服务，那它充其量也只能算是政府型的中介组织，而不是社会型的中介组织。

比较说明, 中西政府在职能社会化发展阶段上存在着差别。某种程度上可以说, 西方政府已基本完成了行政部门向公共服务部门第一轮的功能剥离工作, 正在进行公共服务部门向社会主体单位的第二轮功能剥离。而我国的社会化同时处于第一轮剥离与第二轮剥离之间, 相当部分的内容还是处于第一轮剥离阶段。

2. 发展基础不同。政府职能社会化的过程也就是服务主体置换的过程, 服务主体由政府置换成社会组织。政府职能社会化顺利实现取决于诸多条件, 其中, 新的服务主体的承接能力、社会自我约束、自我管理的发育程度是一项重要的基础条件。政府职能社会化是国家与社会关系的一种反映, 其发展进程受政治思想、经济思想和政府管理理论的影响较大。在近代西方国家, 传统的自由主义在思想领域居于主流位置, 传统的小政府模式是这种思想导向的制度安排, 其基本信条就是“政府最好, 管事最少”。这一时期, 政府不仅在经济领域基本撒手不管, 让“看不见的手”来自行调节, 而且在社会管理领域也多采取自由放任政策。美国在 30 年代以前, 街坊组织、教会组织等社会中介组织就相当活跃, 社区管理也在较为广泛的范围内发挥基层自治作用。经济大危机之后, 凯恩斯的国家干预主义登台表演, 强政府模式主张扩大行政权力, 膨胀政府职能。这一时期, 社会自我管理、自我发展的空间受到较大的限制。从 70 年代开始, 一方面是财政危机的影响, 另一方面是公共选择等理论的传播, 小政府模式重新抬头, 政府重点调整社会福利政策, 大幅度收缩政府职能, 政府职能社会化成为新一轮行政改革的基本取向。“战后福利国家拥有越来越多的财政手段这一事实推动了国家对社会渗透。80 年代初期, 这种趋势暂告中断, 经济衰退和政府开支必要的削减抑制了福利国家的进一步增长”。^[8] 社会自治能力不仅仅是经济制度、政治制度的产物, 而且还是文化历史传承作用的结果。尽管说近代以来的西方国家社会自我管理经历了一个波浪式发展, 但总体上说, 他们有一个较好的发展基础。在这个过程中, 有两种因素起着重要作用, 其一是社会参与的文化氛围。美国社会的平民主义精神促发了公民的政治参与、行政参与热情。荷兰特定政党制度、选举制度所形成的调停、商议、妥协文化与社会共识民主交相辉映, 具有强烈内在凝聚力和特定社会信仰的支柱化观念也是荷兰社会文化的重要内容。瑞典“意义深远的合作主义制

度安排使得瑞典决策独具特色,行政自治问题在许多方面与瑞典的合作主义制度安排相联系。”^[9] 其二是利益集团的参与作用。利益集团是西方国家普遍存在的一种社会组织, 为了维护自身的特殊利益, 利益集团积极介入政治过程, 影响公共决策。在某种情况下, 利益集团也可以成为特定的社会中介, 承接政府的公共服务职能。在荷兰, 由特定利益集团构成的新社团主义体制被认为内涵丰富且具有长期稳定的价值取向, 在社会诸多领域广泛起作用。“它们与国家之间是互惠关系。一方面, 政府视这些机构为社会的代表, 甚至是社会的唯一的代表。另一方面, 国家授权这些机构——社会中间层, 或支柱化的‘私人创新机构’来履行许多社会任务。这些支柱对政府决策有很大的影响力, 同时, 国家也通过它们来控制社会。”^[10] 当然, 西方政府在社会化过程中也意识到, 一些利益集团明显的分利倾向, 或许反过来会成为有效实行社会化的障碍。1993 年克林顿政府健康保险法案在利益集团作梗下被否决就是一个典型的案例。

在我国, 为了在生产水平低下基础上能够迅速建立社会主义制度, 巩固农业集体化和城市经济国有化; 为了实现加快推进国家的工业化、优先发展重工业的发展战略, 建国伊始, 我们建立了高度集权的行政管理体制。我国的实践证明, 在一个落后的国家要建立和发展社会主义, 当初这样的一种制度安排和战略设计是必要的。但是, 无产阶级在夺取政权后这样的一种权力走向与马克思主义创始人的设想有很大的差别。高度集权的行政管理体制在实践中也引起了诸多不良后果。在国家与社会的关系上, 全能性政府管理社会的职能持续膨胀, 行政权力是任何个人、组织要和生产资料进行联系的唯一中介。公民缺乏自我管理的保障机制, 甚至连个人生活的决策选择, 也在相当程度上纳入行政权力的协调控制之中。社会组织被具有严格隶属关系的单位所替代, 社会成员依附于单位, 单位则依附于政府部门, 整个社会以行政为本位, 以官为本位。高度集权的行政管理体制和计划经济体制的共同作用, 社会消极地依赖政府, 严重缺乏自我管理、自我发展的能力, 缺乏积极的自我响应能力。改革开放之初, 我们进行了行政体制改革, 理顺条块关系, 实施权力下放。但这只是在行政体制内部的一种权力格局调整, 尚未触及到国家与社会的关系。在这样一种背景条件下, 我们进行政府职能转变, 将

面临着更多的困难,要倾注更多的精力在发展基础工作上。

3. 发展路向不同。西方政府职能社会化是政府与社会关系的一种反映,政府作出这种调适,是财政危机的经济形势所逼,是对公众服务期盼的回应,同时也是知识经济、信息社会的时代要求。但政府这种职能转变的未来走向仍是一个不定变数。也许这种社会化只是一种暂时的调适,只是循环网络上的一个环节。这种假设可以从历史中得到验证。20 世纪 30 年代以后,凯恩斯的政府干预思想位居主流,强政府模式是对以往自由放任政策的一种否定,新形势下的新政府模式又是对强政府模式的一种修正,下一步的路向可能是在更高的起点上回复。从政府管理的主导倾向上看,也有这样的循环。20 世纪 60 年代以前管理的核心是效率,效率被认为是政府管理的起点和归宿。往后的 20 年,政府把管理的视线更多地投向公平,新公共行政是这一时期的管理思潮,罗尔斯的《正义论》是这一时期最有代表性的理论指南。新公共管理又以效能作为核心,三者之间正好构成一个循环。换一个角度看,也许,这种社会化是一个新的契机,会在比较长的一段时间内保持并不断发展这种态势。这种观点同样可以找到论证的理由。新公共管理历时 20 年,势头不减,尽管在政界、学术界对此都有不同评说,但它的确在西方国家,甚至在世界的范围内都引起较大反响。只要财政危机的压力不减、公共服务的期盼不衰,这种转变就有可能伴随着知识经济的发展而持续下去。英国是新公共管理运动的一个始作俑者,撒切尔初露锋芒,梅杰发扬光大,继任的工党领袖布莱尔也宣布要走“第三条道路”,修正本党的管理理念,推崇市场机制和管理技术,主张减少政府干预,似乎这根棒子还会继续传下去。

在中国,政府职能社会化是一项战略性的设计,

既有管理的价值,又有民主的意义。它是精简机构、分流人员、减少开支、提高效率的一条有效途径,同时也是国家与社会最终统一的积极走向,是马克思主义国家消亡理论的积极实践。马克思主义认为,社会决定国家,国家权力是社会主体活动的结果,国家权力来源于社会,最终又回归于社会。建立无产阶级专政的国家,是实现国家向社会回归的第一步,社会主义国家的历史使命就是积极地创造条件,逐渐淡化公共权力的政治色彩,不断扩大政治参与、行政参与的内容。政府职能社会化是一个历史的过程,每一个阶段在内容、范围、形式和方法上都有特定的指标。在现阶段,政府职能社会化的内容主要指那些与人民群众日常生活直接相关的经济、文化类的社会事务,采用的方式要综合考虑到社会自治已有的基础和社会吸纳管理能力。在这个过程中,国家权力、政府职能逐渐缩小和社会自治不断扩大同步发生作用,政府职能社会化的过程也就是国家权力不断缩小的过程。马克思所讲的“社会把国家政权重新收回的过程”,也就是“历史的任务就是要使政治国家返入实在世界。”^[11]

参考文献

- [1] [8] [10] [荷] 瓦尔特·基克特: 荷兰的行政改革与公共部门的管理 [M]. 西方国家行政改革述评 [C]. 北京: 国家行政学院出版社, 1998. 196; 184; 183.
- [2] [美] 詹姆斯·Q·威尔逊: 美国官僚政治 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1995. 391.
- [3] 周志忍: 当代国外行政改革比较研究 [M]. 北京: 国家行政学院出版社, 1999. 23.
- [4] [5] [6] [美] 戴维·奥斯本等: 改革政府 [M]. 上海: 上海译文出版, 1996. 12; 21; 6.
- [9] [英] 让·皮埃尔: 瑞典的行政改革 [M]. 西方国家行政改革述评 [C]. 北京: 国家行政学院出版社, 1998. 219.
- [11] 马克思恩格斯全集 [M]. 北京: 人民出版社, 1956. 1 - 283.

责任编辑: 李艳中

The Comparative Research on the Socialization of Government Functions between China and the West

ZHUO Yue

(Dept. of Politics and Administration, Xiamen Univ., Xiamen Fujian 361005, China)

Abstract: The essence of the socialization of government functions is the relation between government and soci-

ety. In the course of the function's socialization of Chinese and western governments , there exist some differences in the stage , basis and direction of the development , but it's fundamental consensus of Chinese and western government that it can improve the administrative efficacy , serve the society better , strengthen the government's ability to macromodulation , market supervision and social resources absorption through the course. It is worth using this method for reference , which the western governments have adopted in the process of function's socialization , such as introducing market mechanism , perfecting the construction of the legal system , but it is also necessary for us to pay much attention to the questions emerged from the course.

Key words : the socialization of government function ; the comparison between China and the West , NMP

(上接第 27 页)

Bureaucracy : Crisis , Breakthrough and Restoration

CHEN Gan - quan

(Ccollege of Politics and Public Management , Sun Yat - sen Univ. , Guangzhou 510275 , China)

Abstract : With the development of era and all kind of realistic demands , also because of respective idea in deferent theory , the Bureaucracy theory constructed by Wilson and Max Weber had been criticized and created for nearly one hundred years from classical Management theory and behavioural science to public choice theory. Especially from 1980's , new public management theory gave Bureaucracy theory many criticism so as to break through it , which was applied to public organization over one hundred years. However , after objectively analysing history and reality , we found the criticism and creation to bureaucracy theory can't shake the classical paradigm in public administration.

Key words : bureaucracy theory ; crisis ; breaking ; restoring